



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 8, n°2 | Juillet 2017

Lutte contre le changement climatique et maîtrise de la demande d'énergie

La lutte contre le réchauffement climatique en Chine, une nouvelle remise en question du « Consensus de Pékin »

The Fight against Global Warming in China: A New Questioning of the Beijing Consensus

Mylène Gaulard



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11708>

DOI : 10.4000/developpementdurable.11708

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Mylène Gaulard, « La lutte contre le réchauffement climatique en Chine, une nouvelle remise en question du « Consensus de Pékin » », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 8, n°2 | Juillet 2017, mis en ligne le 28 juillet 2017, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11708> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11708

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

La lutte contre le réchauffement climatique en Chine, une nouvelle remise en question du « Consensus de Pékin »

The Fight against Global Warming in China: A New Questioning of the Beijing Consensus

Mylène Gaulard

- 1 Symbole fort dans la lutte internationale contre le réchauffement climatique, l'Assemblée nationale populaire de Chine ratifiait le 3 septembre 2016, lors de l'ouverture du sommet du G20 à Hangzhou, l'Accord de Paris sur le climat décidé lors de la COP du 21 décembre 2015. L'engagement de la Chine – devenue en 2009 le premier émetteur de gaz à effet de serre, avec 20 % des émissions mondiales – à diminuer les émissions de dioxyde de carbone de 65 % d'ici 2020, avec une place accrue accordée aux énergies renouvelables, marque surtout le besoin pour le gouvernement de lutter contre l'un des obstacles qui pourrait mettre en péril très prochainement la croissance économique nationale. Des analyses pessimistes estiment par exemple qu'une hausse du niveau de la mer liée au réchauffement climatique serait à l'origine de graves inondations et d'une perte économique de 7,5 milliards de dollars dans la riche région du delta de la Rivière des perles, de 6,9 milliards dans le delta du Fleuve Jaune (Gallagher, 2007).
- 2 Or, la volonté d'établir une réelle politique de développement durable, prenant en compte aussi bien les besoins des générations présentes que des futures, représente justement l'un des aspects du Consensus de Pékin décrit par Joshua Cooper Ramo (2004), aux côtés d'une politique de rattrapage technologique et d'une autodétermination politique vis-à-vis des grandes puissances occidentales. Opposé aux politiques néolibérales du Consensus de Washington, le Consensus de Pékin serait finalement la parfaite démonstration que les recommandations politico-économiques de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international ne seraient plus des incontournables pour les pays en développement. Cette

vision particulièrement optimiste de l'économie chinoise apparaît pourtant extrêmement naïve au regard de la situation actuelle et de l'histoire politique de ce pays, marquée par une opposition régulière des collectivités locales aux décisions du gouvernement central.

- 3 Après avoir présenté dans un premier temps les politiques mises en place pour lutter contre le réchauffement climatique qui sembleraient s'intégrer dans le cadre du Consensus de Pékin tel que compris par Ramo, bien que celui-ci n'ait finalement jamais été en contradiction avec les politiques de Washington, les obstacles liés au pouvoir croissant des collectivités locales seront analysés afin de relativiser les élans d'optimisme de la communauté internationale vis-à-vis d'un État chinois engagé dans la lutte contre le réchauffement climatique, mais dont le pouvoir est de plus en plus contesté à un niveau infranational. Le mythe d'un État omnipotent, offrant une nouvelle voie de développement aux pays émergents, sera donc ici largement remis en question par un examen approfondi des politiques chinoises de lutte contre le réchauffement climatique.

1. Un « Consensus de Pékin » en faveur du développement durable

1.1. La réhabilitation récente, mais controversée de l'action de l'État chinois

- 4 Père de l'expression « Consensus de Pékin » (*beijinggongshi*), fréquemment utilisée depuis son élaboration en 2004, Joshua Cooper Ramo cherchait alors non seulement à mettre l'accent sur un État très présent, dans une logique contraire à la libéralisation économique recommandée par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, mais aussi à faire l'éloge d'un rattrapage technologique et d'un « développement durable » encouragé par les autorités chinoises (Ramo, 2004, 11-12). Le choix d'un « Consensus de Pékin », impliquant une intervention large et massive de l'État dans l'économie nationale, aurait permis d'adopter progressivement, et non par une « stratégie du choc », des réformes économiques essentielles pour faire de la Chine une grande puissance internationale, ainsi que de mettre en place un processus d'innovation national et une stabilité macroéconomique aidant le pays à afficher clairement son indépendance vis-à-vis des grandes puissances occidentales. L'action déterminante du Parti communiste chinois, de ses membres, constituant le tiers des entrepreneurs nationaux (Fairbank et Goldman, 2010 : 658), mais également collaborateurs incontournables d'un secteur privé en plein essor (Cabestan, 2014 : 64), annihilerait au final toute velléité d'indépendance de ce dernier et ferait de l'économie chinoise « un capitalisme sans capitalistes » (Bergère, 2013).
- 5 Les propos apologétiques de Ramo sur le Consensus de Pékin n'en constituent pourtant pas moins une vision déformée de la réalité chinoise, surtout qu'à l'aune d'une telle analyse, les maigres performances des 30 années de l'ère maoïste restent largement inexpliquées. L'antienne du « Consensus de Pékin » ne survit effectivement pas à une observation plus fine de l'économie chinoise (Huang, 2008 ; Kennedy, 2010), et ce d'autant moins si l'objectif de ses utilisateurs est de l'opposer au « Consensus de Washington » de John Williamson, opposition que ce dernier a vivement contestée (Williamson, 2012, 2014). Le Consensus de Washington, expression utilisée pour la première fois lors d'un colloque de 1989 organisé par l'Institute for International Economics (Williamson, 1990),

servait initialement à désigner l'ensemble des réformes recommandées par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale aux pays latino-américains ne réussissant pas à juguler leur ralentissement économique depuis le début de la décennie 1980. Discipline fiscale, ouverture internationale et libéralisation se décomposaient en dix orientations économiques que les pays surendettés se devaient de suivre afin de rassurer les investisseurs internationaux. Rapidement caricaturé, aussi bien par ses thuriféraires que par ses détracteurs, ce « consensus » se transforma dans la littérature économique en une défense absolue de la libéralisation financière, pourtant dénoncée par Williamson (2004) et responsable de douloureuses crises durant la décennie 1990.

- 6 La principale critique adressée à l'analyse de Ramo porte surtout sur la différence de nature entre ces deux consensus. Comme l'observe John Williamson (2014) lui-même, le Consensus de Pékin ne propose pas de prescriptions bien définies pour le développement d'une économie nationale, et surtout, le niveau de précision des politiques chinoises présentées y est bien moindre que dans le Consensus de Washington. Arif Dirlik pousse même plus loin le raisonnement en rappelant que la traduction chinoise de « Consensus de Pékin », « *Beijing Gongshi* », implique une idée de « reconnaissance mutuelle » (définition précise de « *gongshi* »), plutôt que l'imposition de politiques bien déterminées. Le Consensus de Pékin ne serait donc pas, contrairement à son interprétation la plus courante, un modèle alternatif de politiques économiques que les pays en développement auraient l'opportunité de suivre pour se dégager de l'influence des grandes organisations internationales dont le seul mot d'ordre serait l'austérité, avec le libéralisme économique comme seul credo. Pour Dirlik, il s'agirait davantage d'une organisation mondiale alternative dans laquelle la Chine jouerait le rôle principal, en favorisant le multilatéralisme, la coopération sud-sud, afin de parvenir à terme à une autodétermination de tous ces pays. C'est en cela qu'il ne faudrait pas confondre le Consensus de Pékin avec un « modèle chinois » qui représenterait davantage une réponse aux problèmes spécifiques de la société chinoise.
- 7 L'interprétation de Dirlik dépasse cependant les intentions de Ramo, lorsqu'il évoqua pour la première fois le Consensus de Pékin avec ses trois « théorèmes » dont l'objectif premier était bien de comprendre la croissance économique chinoise, reposant sur 1 : des encouragements toujours plus prononcés des autorités en faveur de l'innovation, 2 : la volonté d'orienter la croissance vers plus de soutenabilité et d'égalité, et 3 : l'objectif de parvenir à une autodétermination claire face aux grandes puissances. Des décisions pragmatiques assez larges priment donc sur des recommandations plus précises, ce qui rend au final ce consensus peu attirant pour les pays en développement (Hasmath, 2014). Et ce d'autant plus que, comme le remarque Barry Naughton (2010), des aspects essentiels et pourtant oubliés par Ramo, comme le marché du travail, la superficie du pays, sa population, etc., rendraient impossible la généralisation d'un modèle chinois au reste du monde. Par ailleurs, si les théorèmes 1 et 3 ne seront pas ici discutés, alors même que le ralentissement de la progression de la productivité globale des facteurs (Anand *et al.*, 2014) et le poids toujours considérable du commerce d'assemblage (Koopman *et al.*, 2012) questionnent sérieusement le premier, nous nous interrogerons sur la validité de ce consensus pour la question du développement durable.
- 8 Avant même de parvenir à cette analyse de fond, constatons déjà que rien ne serait plus faux que de percevoir dans les trois « théorèmes » de Ramo une posture inverse du Consensus de Washington. John Williamson (2012) rappelle ainsi que ce dernier ne s'est jamais opposé au gradualisme des réformes ni à une politique nationale d'innovation. Des

similarités frappantes peuvent également être relevées entre les politiques économiques adoptées par la Chine depuis 30 ans et les recommandations libérales émanant des institutions de Washington. Sur le terrain de la discipline fiscale, correspondant aux trois premiers commandements du Consensus de Washington, les résultats arborés par la Chine sont plus que satisfaisants : le déficit budgétaire du gouvernement central n'a jamais dépassé les 3 % du PIB depuis 30 ans (2,3 % en 2015), et si la dette publique a augmenté de 10 points en 10 ans en raison du ralentissement économique, elle est toujours inférieure à 50 % du PIB (43,9 % en 2015). Quant à l'ouverture internationale, nul n'ignore aujourd'hui que la Chine est le deuxième récepteur d'investissements directs étrangers (derrière les États-Unis) depuis 2005, et fut même le premier récepteur en 2014, avec des flux entrants multipliés par dix entre 1990 et 2000, puis par six depuis 2000 (FMI, *Balance of Payment Database*). Dans ses relations commerciales extérieures, bien que certaines mesures protectionnistes, comparables à celles connues en Europe de l'Ouest ou aux États-Unis, demeurent, le tarif douanier moyen n'a cessé de baisser depuis la décennie 1980, pour atteindre 3,21 % en 2014 contre 32,2 % en 1992 (Banque mondiale, *World Integrated Trade Solution System*). Afin d'accompagner cette ouverture et l'intégration de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce en 2001, la libéralisation économique, constituant le dernier bloc du Consensus de Washington, est de son côté également indéniable, aussi bien en ce qui concerne le processus de libéralisation des taux d'intérêt commencé en 1993, que celui du taux de change initié dès l'année suivante. Cette évolution se situe finalement dans le prolongement de l'ouverture des années 1980 et d'un poids croissant du secteur privé dans l'économie, d'une protection accrue accordée à la propriété privée. La privatisation massive des entreprises publiques durant la décennie 1990, ayant mené au licenciement de plus de la moitié des salariés de l'appareil productif public (Zhu, 2012), suivait ainsi déjà le développement extraordinaire des entreprises de bourg et de village de la décennie antérieure, évolution qui ne fut pas tant la marque d'un essor sans précédent du secteur public tel que le montre Arrighi (2009 : 445-446) que le symbole d'une émergence rapide des entreprises privées rurales désignées majoritairement par ce terme (Huang, 2008).

1.2. La lutte centralisée contre le réchauffement climatique

- 9 Malgré toutes les critiques adressées au Consensus de Pékin en tant que modèle alternatif aux politiques néolibérales, on ne peut que saluer les mesures prises par le gouvernement chinois contre le réchauffement climatique, ce qui validerait au moins l'hypothèse d'une politique favorable au développement durable mise en évidence par Ramo. Les autorités chinoises se montrent effectivement très volontaristes dans la politique environnementale adoptée à l'échelle nationale. Dès le 6^e plan quinquennal (1981-1985), l'objectif du gouvernement en matière énergétique était déjà de réduire la place du charbon dans la consommation nationale (Alexeeva et Roche, 2014), et si ce plan ne comprenait qu'une liste de recommandations non contraignantes, il préparait au moins la création de nouveaux organismes liés à la question énergétique et climatique. En 1988 était ainsi créé le Groupe de coordination sur le changement climatique, chargé de formuler des politiques et de coordonner les différents organismes sur ce sujet (Ong, 2012).
- 10 Un tel dynamisme de la politique environnementale est d'autant plus souhaitable dans un pays qui se confronte à des niveaux de pollution aussi élevés risquant à terme de remettre

en question sa croissance économique. Au-delà de la question du réchauffement climatique, le processus de combustion du charbon est ainsi responsable de pluies acides liées à l'émission de particules en suspension et de gaz. En 2007, la Banque mondiale évaluait le coût de la contamination de l'air et de l'eau en Chine à 100 milliards de dollars par an (Leggett, 2011), et sur le plan humain, elle estimait que la pollution de l'air extérieur en Chine causait entre 350 000 et 400 000 morts prématurées chaque année (Ong, 2012). Les politiques environnementales servent donc aussi à apaiser les tensions sociales causées en partie par la dégradation de l'environnement. Le nombre de manifestations n'a effectivement pas cessé d'augmenter depuis la décennie 1990, avec 10 000 « incidents de masse » répertoriés en 1993 contre 87 000 en 2005 et près de 200 000 aujourd'hui. Et si la majorité concerne encore les conditions de travail en ville et les expulsions de paysans de leurs terres dans les campagnes, la révélation de nombreux scandales environnementaux, comme la présence de systèmes de purificateur d'air dans les résidences de hauts dirigeants chinois (Alexeeva et Roche, 2014), rendent cette question de plus en plus sensible et porteuse d'une contestation populaire dangereuse pour le gouvernement. Pour ce dernier, il ne s'agit donc pas tant dans cette optique de lutter contre le réchauffement climatique, phénomène encore peu connu de la population (Gang, 2007), qui le confond d'ailleurs le plus souvent avec la pollution atmosphérique rejaillissant sur leur vie quotidienne (Lin, 2012), que de leur présenter sa volonté d'améliorer les conditions de vie d'un peuple risquant de remettre en question la légitimité du parti unique.

- 11 Derrière les mesures prises par le gouvernement chinois pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre, on perçoit finalement le besoin de stimuler une croissance menacée de stagner dans les prochaines années, ce qui explique que toutes les politiques liées au changement climatique se trouvent sous la supervision de la Commission de réforme et de développement national (CRDN), l'agence étatique de planification responsable de la formulation de la plupart des politiques macroéconomiques. Chaque année depuis 2008 est publié par la CRDN un bilan des politiques menées, révélant leur efficacité et le volontarisme des élites politiques (CRDN, 2014), et à la lecture de ce document, on réalise effectivement que l'objectif premier des autorités n'est pas tant de lutter contre le changement climatique que de limiter la dépendance énergétique de la Chine, premier consommateur mondial d'énergie depuis 2010.
- 12 Le pays est par exemple devenu en 2008 importateur net de charbon, une source d'énergie qui lui assure 66 % de ses besoins. Or, sous couvert de lutte contre le réchauffement climatique, le gouvernement a récemment adopté des mesures visant à réduire l'utilisation de charbon, responsable de 80 % des émissions chinoises de CO₂ (Ong, 2012). L'exploitation de mines dont la production se situe sous le seuil des 300 000 tonnes par an est désormais interdite, et dans de grandes villes comme Pékin, Shanghai et Canton, on prévoit même de supprimer l'utilisation de charbon d'ici six ans. La Chine est aussi l'un des plus grands importateurs de pétrole, sa deuxième source (18 %) d'énergie primaire, alors qu'elle en était encore un exportateur net au début des années 1990. De même, elle importe 32 % de son gaz naturel (5 % de son énergie primaire), source d'énergie dont elle est pourtant le 7^e plus grand producteur au monde. Afin de limiter cette dépendance énergétique, des réductions de l'intensité énergétique, définie comme le ratio entre la consommation d'énergie et la valeur ajoutée dégagée, sont depuis les années 1980 recommandées par les autorités. Alors qu'entre 1978 et 2000 cette intensité n'avait cessé de baisser, avec une croissance économique chinoise qui atteignait 9 %

contre une hausse annuelle de la demande d'énergie de 4 %, l'intégration du pays à l'Organisation mondiale du commerce en 2001 a renversé la tendance (Ong, 2012). À partir de 2006, les autorités s'engageaient pour cette raison à réduire l'intensité énergétique de 20 % sur la période 2005-2010, un objectif qui fut presque atteint avec une baisse de 19,1 % observée effectivement (Leggett, 2011).

- 13 Dès le 11^e plan quinquennal (2006-2010), des objectifs précis sont devenus contraignants pour les entreprises publiques et les différents échelons des gouvernements locaux (Zhang *et al.*, 2014). Ce plan a notamment mis en place le programme des « Top 1 000 » imposant des objectifs de réduction de l'intensité énergétique pour les 1 000 entreprises les plus consommatrices en énergie. Outre les économies d'énergie qu'il vise, l'argument environnemental permet aussi de restructurer l'appareil productif, avec une élimination progressive des entreprises les plus polluantes et les plus consommatrices en énergie situées dans les 19 secteurs actuellement en surcapacité de production. Des objectifs chiffrés furent déjà fixés en 2003 afin d'éliminer les capacités de production excessives dans certains secteurs de l'industrie lourde en surcapacité de production, comme l'acier ou l'aluminium. Des centrales thermiques à charbon, les plus petites notamment, et de nombreuses entreprises de l'industrie lourde furent pour la même raison fermées dès le 11^e plan quinquennal. Cette politique fut poursuivie avec le 12^e plan quinquennal, des objectifs étant désormais attribués à plus de 10 000 entreprises (Lo, 2014), le programme des « Top 1 000 » ayant officiellement atteint les résultats souhaités.
- 14 Pour parvenir plus facilement à son objectif de réduction de l'intensité énergétique, le 11^e plan quinquennal se donnait aussi pour but d'atteindre une part de 10 % d'énergie renouvelable dans la production d'énergie nationale en 2010, de 15 % en 2020, et d'avoir un taux de couverture forestier de 20 % en 2010 (Zhao, 2011) alors que ce dernier n'était que de 12 % en 1980 (18 % en 2008). Par le biais de politiques fiscales préférentielles et de subventions, le 10^e plan quinquennal (2001-2005) encourageait déjà le développement des énergies renouvelables, et notamment des éoliennes (Ong, 2012), mais ce n'est qu'à partir de 2006 que ces énergies connaissent réellement leur envolée sur le sol chinois en raison de la volonté des autorités de transformer la Chine en pays incontournable sur ce créneau apparemment très porteur. Alors que le pays apparaissait déjà en 2007 comme le leader dans le secteur des énergies renouvelables, avec une production de 42 GW, contre 23 GW aux États-Unis (Gallagher, 2007), et qu'il était même devenu le premier producteur mondial d'hydroélectricité en 2004 (Alexeeva et Roche, 2014), le gouvernement indiquait en 2007 sa volonté de voir ces industries, qui représentaient encore moins de 5 % du PIB (Ong, 2012), contribuer à 8 % de celui-ci en 2015 et à 15 % en 2020 (Lin, 2012).
- 15 Toutes les mesures prises ont favorisé l'implantation d'éoliennes sur le territoire chinois, faisant de la Chine l'un des plus grands producteurs d'éoliennes au monde. Le protectionnisme chinois explique d'ailleurs que la part des entreprises étrangères de ce secteur installées en Chine était de 75 % en 2004, contre seulement 10 % en 2010. Le pays est aussi devenu en très peu de temps le plus grand producteur de panneaux solaires, à l'origine de plus du tiers de la production mondiale malgré une faible consommation nationale (Alexeeva et Roche, 2014), alors qu'en 2003 sa production ne représentait que 1 % du total mondial. Mais bien que la réussite chinoise dans ce domaine semble désormais incontestable, avec des énergies renouvelables qui ne représentaient que 3,4 % de la consommation énergétique chinoise en 1978, contre 12 % aujourd'hui, il semble pourtant subsister des obstacles majeurs à la lutte chinoise contre le réchauffement climatique, notamment dans l'application locale des décisions prises par Pékin.

2. La sous-estimation du rôle historique des collectivités locales

2.1. Les blocages infranationaux à la lutte contre le réchauffement climatique

- 16 Alors que la Chine est plutôt réfractaire à l'imposition autoritaire d'une obligation de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre au niveau international, on ne peut occulter la présence d'une politique environnementale sans doute plus active encore que celle des pays les plus riches (Zhao, 2014). Des contraintes rigides sont cependant très difficiles à respecter, car le gouvernement central n'est pas toujours en mesure de contrôler l'application locale des décisions prises au niveau national, notamment dans les régions les plus pauvres de l'ouest du pays, les intérêts des collectivités locales et ceux du gouvernement étant loin d'être identiques (Huchet, 2016).
- 17 Il ne faut effectivement pas oublier que les plans quinquennaux chinois ne constituent depuis la décentralisation des années 1980 que des lignes directrices non contraignantes pour les politiques économiques et sociales décidées réellement (Ong, 2012). Observons dans ce sens que le Programme national sur le changement climatique, publié en 2007, premier engagement véritable d'un pays en développement sur la question du réchauffement climatique, s'appuyait alors largement sur les gouvernements locaux (Zhao, 2014). La mise en place infranationale des politiques de lutte contre le réchauffement climatique est effectivement le résultat de tractations plus ou moins opaques entre les différentes autorités (Williams, 2014), avec la responsabilité de 95 % des objectifs attribués aux gouvernements locaux contre seulement 5 % pour le gouvernement central (Xue, Mitchell, Geng *et al.*, 2014). Les bureaux de protection environnementale se trouvent actuellement sous la responsabilité des structures infra-étatiques, et le ministère de la Protection environnementale, ayant succédé en 2008 à l'Agence centrale de protection environnementale afin de collecter les données et réguler l'ensemble des politiques environnementales, ne possède quasiment aucun moyen de sanctionner l'inaction de ces bureaux (Economy, 2010).
- 18 Alors que les mérites d'une politique décentralisée de lutte contre le réchauffement climatique furent longtemps mis en avant, notamment dans leur capacité potentielle à mieux appréhender les contraintes locales, les politiques actuelles se révèlent inefficaces et très mal perçues par la population (Carter et Mol, 2007). Représentantes officielles de la société civile, les ONG chinoises, qualifiées de GONGO (Government-Organised NGOs), spécialisées sur cette question du réchauffement climatique et intégrées dans le *Chinese Civil Climate Change Action Network* depuis 2007, ne souhaitent cependant absolument pas entrer en conflit avec le gouvernement ou les politiques locaux. Elles n'offrent souvent que des conseils très ponctuels aux paysans pour les encourager à réduire leur utilisation de charbon (Lo, 2010), dans un contexte où cette question du réchauffement climatique demeure bien éloignée des préoccupations principales de la population, davantage centrées sur les problèmes directement économiques (Lo, 2010), ainsi que de celles des responsables politiques locaux.
- 19 Les fonctionnaires des collectivités locales sont ainsi toujours évalués en fonction de la croissance économique de leur province, canton ou municipalité, et seuls leur importent

les résultats de court terme strictement économiques. Il est vrai que depuis le 11^e plan quinquennal, la carrière et la rémunération des fonctionnaires locaux dépendent également de leur succès obtenu dans l'atteinte des objectifs environnementaux décidés par le gouvernement (Zhang *et al.*, 2014), mais ces derniers restent encore secondaires relativement aux résultats purement économiques (Lin, 2012). Seuls les dirigeants des grandes entreprises publiques apparaissent plus enclins à respecter les objectifs qui leur sont imposés, car les perspectives de promotion sont beaucoup plus probables : l'ancien directeur de la plus grande usine d'acier du Shanxi, Taiyuan Iron and Steel, fut par exemple promu vice-gouverneur de la province après avoir fortement baissé l'intensité énergétique de son entreprise.

- 20 Rappelons que 80 % des dépenses publiques reposent aujourd'hui sur les collectivités locales alors qu'elles ne collectent que 50 % des recettes, situation responsable d'un lourd déficit budgétaire et d'une montée des phénomènes de surendettement au sein des entités infranationales. Alors que jusqu'à l'ouverture économique de la décennie 1980, la redistribution des richesses effectuée par l'État maintenait une certaine égalité des revenus, ce phénomène fut remis en cause à partir de la décentralisation fiscale de 1984, accordant davantage de pouvoirs aux autorités locales et marquant le début d'un désengagement du gouvernement central de la sphère économique. Depuis l'ouverture économique de 1979, les transferts interrégionaux se sont effectivement fortement réduits, notamment parce que, pour Deng Xiaoping et ses successeurs, les provinces les plus riches devaient servir de locomotives au reste du pays. Il fallait pour cette raison cesser de leur prélever des richesses. Le revenu provincial réquisitionné par l'État passe ainsi d'une moyenne de 11 % entre 1952 et 1978, à 5 % entre 1978 et 1992, et les régions sont dès lors dotées d'une plus grande autonomie fiscale. Rien qu'entre 1990 et 2015, le ratio des dépenses publiques des régions les plus riches sur celles des plus pauvres s'est élevé de 7,3 à 13, alors qu'au Brésil, ce ratio n'est que de 2,3 (0,65 pour les États-Unis).
- 21 Dans un tel contexte, la priorité est donc mise sur la préservation des entreprises existantes ainsi que sur l'attraction de nouveaux investisseurs, quel que soit leur impact environnemental (Lin, 2012). Les gouvernements locaux continuent donc à offrir des tarifs préférentiels pour les entreprises implantées sur leur territoire, avec des prix très bas pour l'énergie non renouvelable (Lo, 2014). Dans l'ouest du pays, plusieurs provinces ont par exemple augmenté leurs capacités de production dans le secteur de l'aluminium en raison des subventions abaissant le coût de l'électricité et du faible prix du charbon. Par ailleurs, les entreprises de distribution d'électricité préfèrent également s'appuyer encore sur le charbon, beaucoup moins coûteux, et ce d'autant plus que les prix de l'électricité sont fixés par le gouvernement, ce qui ne permet pas de répercuter la hausse des coûts de production causée par l'énergie renouvelable sur les consommateurs.
- 22 Les préoccupations environnementales passent donc le plus souvent au second plan, et la fermeture requise de certaines entreprises considérées comme trop petites ou trop polluantes, lorsqu'elle est imposée autoritairement par le gouvernement central, est très mal perçue par les fonctionnaires locaux qui tentent alors de trouver des solutions pour éviter une chute de la production locale et contourner le démantèlement coûteux de certaines entreprises en situation de surcapacité. La province de Xinjiang a par exemple connu l'ajout illégal de 20 nouveaux hauts fourneaux dans le secteur de l'acier au premier semestre 2013, alors que les surcapacités étaient déjà importantes et que l'intensité énergétique de ce secteur atteint depuis toujours des niveaux élevés. De même, dans le Hebei, province du nord-est du pays dans laquelle le taux de pollution de l'air est le plus

- élevé de Chine, de petites entreprises très polluantes ont simplement déplacé leurs équipements vers des zones moins contrôlées de la province (Alexeeva et Roche, 2014).
- 23 La majorité des entreprises publiques sont contrôlées par ces autorités locales et non par le gouvernement, ce qui rend d'autant plus complexe l'application rigoureuse des politiques environnementales décidées au niveau national ainsi que la vérification des objectifs d'intensité énergétique atteints (Ong, 2012). Le refus du gouvernement chinois de voir les émissions nationales de CO₂ contrôlées par un organisme indépendant s'explique ainsi par l'opacité des mesures actuelles : en 2010, on trouvait par exemple une gigatonne de différence (sur un total d'environ 10 gigatonnes) dans les émissions de gaz à effet de serre entre les données agrégées des différentes provinces et les statistiques nationales (Xue, Mitchell, Geng *et al.*, 2014). On peut d'ailleurs craindre que les baisses d'intensité énergétique et carbonique affichées par le gouvernement depuis le 11^e plan quinquennal ne soient que le résultat d'une manipulation des comptes, les collectivités locales n'étant dans leur majorité vraisemblablement pas parvenues aux objectifs donnés (Lin, 2012). Seules les zones pilotes à faible empreinte carbone peuvent se prévaloir d'une véritable baisse de leur intensité énergétique, mais cette dernière s'explique surtout par le fait que ces zones se situent dans les régions les plus riches du territoire chinois (Zhang *et al.*, 2011) et qu'elles sont à l'origine de phénomènes croissants de délocalisations vers l'intérieur des terres ou les pays voisins (Huang *et al.*, 2014).
- 24 Seul le mécanisme de développement propre (MDP), consistant pour les entreprises des pays développés à transférer des activités émettant peu de gaz à effet de serre dans des pays en développement en contrepartie de l'obtention de crédits carbone commercialisables ou directement utilisables par elles, permet de rendre les politiques de lutte contre les émissions de CO₂ plus séduisantes pour les autorités locales. Le pays concentrait déjà 51 % des projets compris dans le MDP en 2012 (Zhang *et al.*, 2014), une situation qui profite alors surtout aux gouvernements locaux, initiateurs de la majorité des projets, avec les deux tiers des projets signés avec des entreprises étrangères effectués au sein d'entreprises détenues par des collectivités (Lin, 2012). Le secteur des éoliennes a notamment été considérablement stimulé ces dernières années grâce au MDP (Lacour et Simon, 2012) : les prix de l'énergie éolienne, imposés par le gouvernement central, sont considérés comme très faibles, mais la vente des certificats de réduction des émissions (ou « crédits carbone ») augmente considérablement la rentabilité de ce secteur (Lin, 2012). Depuis quelques années, les prix faibles des crédits carbone rendent cependant beaucoup moins attractifs les projets issus du MDP.
- 25 Surtout, la multiplication d'éoliennes et de panneaux solaires sur le territoire chinois ne constitue en aucune façon le signe d'une croissance chinoise plus propre si, comme nous l'observons en Chine, les installations ne sont pas raccordées au réseau national en raison du refus des compagnies d'électricité d'utiliser une énergie aussi coûteuse, notamment dans le cas de l'énergie photovoltaïque (Lo, 2014). Un tiers des éoliennes ne sont effectivement pas connectées à un réseau central d'électricité (Williams, 2014), situation qui n'est pas améliorée par le fait que la majorité des équipements, éoliennes aussi bien que panneaux photovoltaïques, sont concentrés au nord et nord-ouest du pays, des régions éloignées des grands centres de consommation nationaux (Alexeeva et Roche, 2014). Seule 1,2 % de l'électricité consommée annuellement en Chine provient pour cette raison de l'énergie éolienne, moins de 0,5 % de la photovoltaïque, et en 2010, aucun des six plus grands producteurs d'électricité ne respectait l'objectif des 3 % d'énergie renouvelable (Lo, 2014). L'énergie hydraulique et la biomasse constituent encore plus de

90 % de la consommation et production de cette énergie renouvelable si souvent mise en avant par le gouvernement, et il est donc important de ne pas se leurrer sur l'envergure de la percée des énergies solaire et éolienne. Sans un contrôle de l'utilisation effective des installations issues du MDP, ce dernier devient absurde (Lin, 2012), et le développement des énergies renouvelables sur le sol chinois ne constitue alors qu'un simple subterfuge pour masquer les difficultés à réduire la part des énergies fossiles dans la consommation nationale.

- 26 Un Consensus de Pékin favorable au développement durable est donc radicalement contredit par une observation plus fine des politiques contre le réchauffement climatique appliquées à un niveau local. Il est en cela assez représentatif de la fréquente sous-estimation par la littérature occidentale des pouvoirs locaux, acteurs pourtant incontournables de l'économie chinoise depuis plus de deux millénaires.

2.2. Les pouvoirs locaux, moteurs mais aussi freins de la croissance économique chinoise

- 27 Les modes de pensée binaires occidentaux ne parviennent effectivement pas à maîtriser toute la complexité d'une économie chinoise qui se refuse à être intégrée dans un cadre théorique keynésien, avec un rôle primordial accordé à l'État pour échapper au piège d'une croissance déséquilibrée, mais qui ne peut non plus être catégorisée comme l'exemple parfait d'une économie de marché respectueuse de la propriété privée. L'élément clé de la société chinoise, occulté par le Consensus de Pékin, repose ainsi, incontestablement, sur la présence d'autorités locales qui se sont toujours efforcées depuis la dynastie des Song (960-1279) de servir d'intermédiaires entre l'État et le secteur privé, aux côtés d'une sphère communautaire (*gongshi*) située entre la famille et l'État (Bergère, 1998).
- 28 Prenons le cas de l'un des principaux moteurs de la croissance économique des années 1980 : les entreprises de bourg et de village. Nous avons relevé précédemment qu'il n'était pas correct de les assimiler dans leur globalité à des entreprises publiques (Huang, 2008). Cela témoignerait pourtant d'un manque de rigueur certain que de considérer à l'inverse que leur développement est intégralement lié au libre jeu des forces du marché. La nécessité d'un appui des collectivités poussa ainsi de nombreux entrepreneurs lors des premiers pas de la libéralisation à « porter la casquette rouge », tandis que les entreprises privées, assumées comme telles, continuaient dans le même temps à nouer des liens avec les autorités, justifiant la notion d'« État corporatiste local » de Jean Oi (1995). Ce fonctionnement particulier de l'économie chinoise ne signifie évidemment pas une transparence intégrale des mécanismes de marché. Manifestation de ces liens forts entretenus entre le secteur privé et les fonctionnaires locaux, le *guanxi*, relations interpersonnelles de réciprocité perçues comme de la corruption en Occident, sert depuis toujours à fluidifier les mécanismes économiques. À l'origine de tout un réseau de services, de liens et d'obligations qui structurent la société chinoise depuis des siècles, et qui facilitent les démarches administratives, les recrutements, les investissements, etc., cette institution typiquement chinoise (Hsu, 2005) se renforce lors des phases de décentralisation, de vive accumulation du capital et de croissance économique.
- 29 Or, la succession de phases de centralisation et de décentralisation du pouvoir rythme l'histoire chinoise depuis l'âge « féodal » des Zhou, avec des collaborations plus ou moins solides entre les élites locales, les artisans, les commerçants et tout un secteur privé,

systématiquement remises en question lors de la reprise en main du pouvoir par le gouvernement central. Le basculement récurrent du pouvoir vers les collectivités, d'un pouvoir bureaucratique centralisé (*junxian*) vers un pouvoir « féodal » décentralisé (*fengjian*), est pour cette raison porteur d'un dynamisme aussi éloigné des descriptions dénigrantes produites par les observateurs occidentaux au XIX^e siècle que des louanges de l'État chinois de ces dernières années. Dès les dernières décennies de la dynastie Han (206 av. J.-C. à 220 apr. J.-C.) puis de celle de Tang (618-907), le gouvernement impérial perdit ainsi le contrôle des marchés et des monopoles au profit des bureaucrates locaux et des familles de marchands (Fairbank et Goldman, 2010 : 102, 134), ces deux classes sociales étant intimement liées de par la présence de lettrés chez les marchands qui n'hésitaient pas à se désigner eux-mêmes comme « confucéens » (*rushang*) sous les Ming (1368-1644) et les Qing (1644-1911). Pierre-Étienne Will (1994) remarque dans ce sens que sous l'empire des Qing seules des initiatives locales lancées par les collectivités, ou la « *gentry* », non directement intégrée dans le corps des fonctionnaires, tampons entre le peuple et les autorités officielles (Fairbank et Goldman, 2010 : 162), furent réellement à l'origine d'une certaine floraison de la sériciculture et de l'industrie textile (Will, 1994 : 901).

- 30 De même, les travaux de Marie-Claire Bergère (1981) révèlent que l'affaiblissement du gouvernement central dès la première moitié du XIX^e siècle, causé par les difficultés économiques et le ralentissement démographique, s'accompagna d'une autonomie croissante des pouvoirs provinciaux jusqu'à la révolution de 1911 et d'un vif essor des guildes de marchands, dont le nombre passa de 23 à 837 entre 1800 et 1875 dans la seule ville de Pékin (Fairbank et Goldman, 2010 : 242) : la *gentry* fut alors libre d'agir à sa guise sur les territoires contrôlés, allant même jusqu'à prendre la responsabilité des grands travaux (Fairbank et Goldman, 2010 : 352). Conscient de la liberté alors laissée aux marchands, et opposé à l'hypothèse d'un étouffement permanent du secteur privé par l'administration chinoise, Fairbank résume ainsi la fin de la dynastie Qing : « *Les fonctionnaires supervisent, les marchands gèrent* » (Fairbank et Goldman, 2010 : 586), système qui sera retrouvé lors de la période des seigneurs de la guerre (1916-1927) : bien que cette période soit souvent victime d'un certain dédain des historiens, une ville comme Shanghai y connut un doublement de sa population (passée de 1,3 million d'habitants en 1910 à 2,6 millions en 1927), et la reprise en main du pouvoir par le Kuomintang en 1927 signa le début d'une dangereuse stagnation (Fairbank et Goldman, 2010 : 395).
- 31 La décentralisation du pouvoir effectuée dès le début de la décennie 1980, avec l'attribution de compétences supérieures aux collectivités (*quanlixiafang*), provinces, municipalités, préfectures, comtés, villes et villages, marque à nouveau les prémices d'une stimulation régionale de la croissance, bien que celle-ci ne soit pas sans contreparties. Alors que les vertus de la décentralisation n'ont cessé d'être mises en avant à l'échelle internationale depuis les écrits de Charles Tiebout (1956) qui louaient les mérites d'une prise de décision plus proche des populations concernées, des débats houleux sur cette question ont opposé en Chine des économistes comme Justin Lin (2000) et Heng-Fu Zhou (Jin *et al.*, 2005). Le premier, fervent défenseur de la délégation de pouvoir mise en place depuis la décennie 1980, assurait, « preuves » économétriques à l'appui, que les collectivités locales avaient été essentielles, du moins jusqu'en 1993, pour la nouvelle stratégie de développement chinoise. Or, la thèse de Zhou révèle que ce n'est pas tant la décentralisation dans son ensemble qui fut bénéfique pour la croissance économique que le transfert des recettes publiques. Mais, alors qu'en 1993 les collectivités

bénéficiaient de 78 % des recettes publiques, cette part n'est plus que de 52 % en 2015 (bien que 80 % des dépenses se trouvent encore sous leur responsabilité...). Dans les conditions actuelles, la décentralisation risque donc pour Jin, Shen et Zhou (2012) de s'accompagner d'une exploitation croissante de la population locale, et notamment des paysans, tel que cela s'est toujours produit depuis les dynasties Qin et Han (221 av. J.-C. à 220 apr. J.-C.). Lors des dernières décennies de toutes les dynasties, la décentralisation s'est en effet invariablement accompagnée d'un accroissement des impôts locaux le plus souvent responsable de tensions sociales croissantes (Jin *et al.*, 2012) avec l'adage désormais devenu populaire : « Le centre est notre bienfaiteur (*enren*), la province fait partie de notre famille, le comté est une bonne personne, la ville une mauvaise personne et le village notre ennemi. »

- 32 Responsable d'une dynamique et de changements propices à un certain épanouissement industriel, à une collaboration public-privé favorable à la création de richesses, ce passage du pouvoir aux autorités locales soulève donc toute une série de contradictions rencontrées régulièrement par la Chine. Les phénomènes de surproduction se multiplient au niveau national, avec par exemple un taux d'utilisation des capacités de production dans le secteur de l'acier à 66 % en 2014, et une estimation récente du FMI évaluant à 10 % du PIB les sommes « surinvesties » entre 2009 et 2012 (Lee *et al.*, 2012). La situation de *geziweisheng* (« chacun agit consciemment sans égard pour l'intérêt général ») est donc toujours d'actualité, bien que les guerres économiques menées entre provinces, marquées surtout par une recrudescence de normes techniques et qualitatives locales (Poncet, 2004), soient un peu moins visibles depuis la décennie 1990. Les conséquences directes de la décentralisation expliquent donc une grande partie des blocages de l'économie chinoise actuelle, les difficultés financières croissantes des collectivités, des tensions sociales omniprésentes et une incapacité frappante du gouvernement central à faire respecter ses décisions par les organes infranationaux. Nous sommes donc bien loin du fantasme d'un Consensus de Pékin au sein duquel l'État contrôlerait fermement et efficacement toute son économie. La lutte contre le réchauffement climatique n'échappe pas à ce constat, ce qui rend d'autant plus problématique la pertinence des décisions adoptées ces dernières années sur cette question.

Conclusion

- 33 Malgré les engagements pris par l'État chinois pour lutter contre le réchauffement climatique, liés non pas tant à un hypothétique Consensus de Pékin qu'au besoin, tout à fait compatible avec les recommandations libérales des institutions de Washington, de pallier certains dysfonctionnements économiques, la Chine ne peut être présentée comme un modèle à suivre dans ce combat environnemental. Souvent ignorées par les observateurs occidentaux, les collectivités locales, dont le pouvoir s'est accru depuis la libéralisation des années 1980, constituent de sérieux obstacles à l'application des politiques gouvernementales. En grande partie responsables de la croissance économique expérimentée depuis 30 ans sur le territoire chinois, seul leur importe le développement économique de leur juridiction, quel que soit l'impact économique et surtout environnemental sur le plan national.
- 34 Bien que le gouvernement chinois soit à l'origine de toute une série de décisions destinées à promouvoir le développement durable, à encourager la production et la consommation d'énergies propres, et à réduire drastiquement l'intensité énergétique de la croissance,

les résultats obtenus sur le terrain sont bien éloignés des effets souhaités de ces politiques. Situées régulièrement au cœur de toutes les grandes périodes de croissance économique dans ce pays, seules des initiatives locales se révèlent réellement pertinentes, comme l'illustre notamment l'établissement en 2013 de zones à faible empreinte carbone s'appuyant sur des marchés pilotes d'échanges de quotas d'émissions dans sept provinces et villes chinoises (Pékin, Tianjin, Shanghai, Chongqing, Hubei, Guangdong et Shenzhen) (Zhang *et al*, 2014) : la réussite d'une ville comme Shenzhen, qui devrait parvenir à un pic d'émissions entre 2017 et 2020, est par exemple désormais indéniable dans ce combat pour mettre en place des zones à faible empreinte carbone.

- 35 Mais si la décentralisation amorcée au début de la décennie 1980 a renforcé l'indépendance des collectivités, elle a aussi provoqué de lourdes difficultés financières en leur sein et donc accentué les inégalités de revenus entre les différents territoires. Cette évolution, responsable d'une incapacité croissante pour les régions les plus pauvres à suivre les grandes orientations nationales, rend indispensable à terme un renforcement du pouvoir central qui irait pourtant à contre-courant des politiques de bonne gouvernance réclamées par les experts internationaux, prônant un rapprochement des centres de décisions des populations directement concernées. L'intervention accrue du gouvernement central depuis le début de la décennie 2000, le *guojin mintui*, constitue peut-être une évolution dans ce sens. Mais alors que la recentralisation du pouvoir en Chine, élément fondateur et récurrent de toutes les nouvelles dynasties (Fairbank et Goldman, 2010), s'est toujours soldée par une marche inéluctable vers un état stationnaire, par un ralentissement économique majeur lié à l'opposition jusque-là insurmontable dans ce pays entre État et marché, il reste à espérer qu'un tel cheminement ne remettrait pas en question dans les prochaines années le processus d'émergence de la Chine.

BIBLIOGRAPHIE

Alexeeva O., Roche Y., 2014, « La Chine en transition énergétique : un virage vers les énergies renouvelables ? », *Vertigo*, vol. 14, n° 3, décembre, <https://vertigo.revues.org/15540>.

Anand R., Cheng K., Rehman S., Zhang L., 2014, « Potential Growth in Emerging Asia », *IMF Working Paper*, janvier.

Arrighi G., 2009, *Adam Smith à Pékin, Les promesses de la voie chinoise*, Paris, Max Milo.

Bergère M.-C., 1981, « Aux origines historiques du sous-développement chinois », *Revue Tiers Monde*, n° 86, tome 22, p. 467-476.

Bergère M.-C., 1998, *Le mandarin et le comprador. Les enjeux de la crise en Asie orientale*, Paris, Hachette Littératures.

Bergère M.-C., 2013, *Chine : le nouveau capitalisme d'État*, Paris, Fayard.

Cabestan J.-P., 2014, *Le système politique chinois*, Paris, Presses de Sciences Po.

Carter N., Mol A., 2007, *Environmental Governance in China*, Londres, Routledge.

- CRDN, 2014, *China's Policies and Actions on Climate Change*, The National Development and Reform Commission, Pékin, <http://en.ccchina.gov.cn/archiver/ccchinaen/UpFile/Files/Default/20141126133727751798.pdf>.
- Dirlik A., 2006, « Beijing Consensus: Beijing "Gongshi". Who Recognizes Whom and to What End? », Position Paper, *Globalization and Autonomy Online Compendium*, 17 janvier.
- Economy E., 2010, *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future*, Ithaca, Cornell University.
- Fairbank J., Goldman M., 2010, *Histoire de la Chine : des origines à nos jours*, Paris, Tallandier.
- Gallagher K., 2007, « China Needs Help with Climate Change », *Current History*, novembre.
- Gang H., 2007, « La société chinoise face au changement climatique », *Perspectives chinoises*, n° 1.
- Haley U., Haley G., 2013, *Subsidies to Chinese Industry*, Oxford, Oxford University Press.
- Hasmath R., 2014, « White Cat, Black Cat or Good Cat: The Beijing Consensus as an Alternative Philosophy for Policy Deliberation? The Case of China », Barnett Papers in Social research, Oxford, *Working Paper* 14-02, novembre.
- Hsu C., 2005, « Capitalism without Contracts versus Capitalists without Capitalism », *Communist and Post-Communist Studies*, n° 38, p. 309-327.
- Huang Y., 2008, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*, Cambridge, Cambridge University press.
- Huang D. Y., Chao L., Puel G., 2014, « La politique de transition vers une industrie des TIC sobre en carbone en Chine », *Autrepart*, n° 69, p. 55-70.
- Huchet J.-F., 2016, *La crise environnementale en Chine. Évolutions et limites des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Jin J., Zhou H.-F., 2005, « Fiscal Decentralization, Revenue and Expenditure Assignments, and Growth in China », *Journal of Asian Economies*, n° 16, p. 1047-1064.
- Jin J., Shen C., Zhou H.-F., 2012, « Fiscal Decentralization and Peasants' Financial Burden in China », *Annals of Economics and Finance*, 13-1, p. 53-90.
- Kennedy S., 2010, « The Myth of Beijing Consensus », *Journal of Contemporary China*, vol. 65, n° 19, juin, p. 461-477.
- Koopman, R., Wang, Z., Wei, S.J., 2012, « Estimating domestic content in exports when processing trade is pervasive », *Journal of Development Economics*, vol. 99, n° 1, septembre, p. 178-189.
- Lacour P., Simon P.-C., 2012, « Quelle intégration des pays en développement dans le régime climatique ? », *Développement Durable et Territoires*, vol. 3, n° 3, <http://developpementdurable.revues.org/9492>.
- Leggett J. A., 2011, « China's Greenhouse Gas Emissions and Mitigation Policies », *CRS Report for Congress*, 18 juillet.
- Lin J., 2012, « Climate Governance in China: Using the "Iron Hand" », in Richardson Benjamin, *Local Climate Change Law: Environmental Regulation in Cities and Other Localities*, Edward Elgar Publishing.
- Lo A., 2010, « Active Conflict or Passive Coherence? The Political Economy of Climate Change in China », *Environmental Politics*, vol. 19, n° 6, 1012-1017

- Lo K., 2014, « A Critical Review of China's Rapidly Developing Renewable Energy and Energy Efficiency Policies », *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, n° 29, p. 508-516.
- Maréchal J.-P., 2013, « La Chine, les États-Unis et la difficile construction d'un nouveau régime climatique », *Revue de la régulation*, n° 13, printemps.
- Naughton B., 2010, « China's Distinctive System: Can it Be a Model for Others? », *Journal of Contemporary China*, vol. 19, n° 65, p. 437-460.
- Oi J., 1995, « The Role of the Local State in China's Transitional Economy », *The China Quarterly*, n° 144, décembre, p. 1132-1149.
- Ong L. H., 2012, « The Apparent "paradox" in China's Climate Policies », *Asian Survey*, vol. 52, n° 6, p. 1138-1160.
- Poncet S., 2004, « La fragmentation du marché intérieur chinois », *Perspectives chinoises*, n° 84, juillet-août.
- Ramo J. C., 2004, *The Beijing Consensus*, Londres, The Foreign Policy Center.
- Tiebout C., 1956. « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, n° 64, p. 416-424.
- Will P.-E., 1994, « Développement quantitatif et développement qualitatif à la fin de l'époque impériale », *Annales, histoire et sciences sociales*, vol. 49, n° 4, p. 863-902.
- Williams L., 2014, « China's Climate Change Policies; Actors and Drivers », Lowy Institute for International Policy, juillet.
- Williamson J., 1990, « What Washington Means by Policy Reform », in Williamson J. (eds), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Institute for International Economics, Washington DC.
- Williamson J., 2004, « A Short History of the Washington Consensus », Paper presented in the conference « From the Washington Consensus to a New Global Consensus », Barcelone, Espagne, 24-25 mai.
- Williamson J., 2012, « Is the « Beijing Consensus » Now Dominant? », *Asia Policy*, The National Bureau of Asian Research, n° 13, janvier, p. 1-16.
- Williamson J., 2014, « Beijing Consensus versus Washington Consensus », in Robert Looney, *Handbook of Emerging Economies*, Routledge, New York.
- Xue B., Mitchell B., Geng Y. et al., 2014, « A Review on China's Pollutant Emissions Reduction Assessment », *Ecological Indicators*, n° 38, p. 272-278.
- Zhang D., Karplus V., Cassisa C., Zhang X., 2014, « Emissions Trading in China: Progress and Prospects », *Energy Policy*, n° 75, décembre, p. 9-16.
- Zhao J., 2011, *Climate Change Mitigation in Beijing, China*, Case study prepared for Cities and Climate Change: Global Report on Human Settlements, <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2012/06/GRHS2011CaseStudyChapter05Beijing.pdf>.
- Zhu X., 2012, « Understanding China's Growth: Past, Present and Future », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, n° 4, automne, p. 123-144.

RÉSUMÉS

Le Consensus de Pékin désigne depuis le début de la décennie 2000 le rôle central de l'État et de ses politiques économiques dans l'émergence actuelle de la Chine, avec une place majeure accordée au développement durable et au bien-être de la population. L'opposition aux politiques libérales recommandées par les grandes institutions internationales, englobées sous l'expression de Consensus de Washington, est pourtant largement surestimée par cette analyse. Le cas de la lutte contre le réchauffement climatique dans ce pays révèle notamment que les collectivités locales constituent des obstacles non négligeables à l'application effective des décisions prises par le gouvernement, remettant en question la capacité réelle de l'État à contrôler son économie, à l'orienter dans la direction souhaitée.

Since the beginning of the 2000s, the Beijing Consensus is referring to the central role of the State and of its economic policies in the current emergence of China, with a major place granted to the sustainable development and to the well-being of the population. The opposition to the liberal policies recommended by the international institutions, included in the term of Washington Consensus, is nevertheless widely overestimated by this analysis. Especially, the case of the fight against global warming in this country reveals that local authorities constitute significant obstacles to the effective application of the decisions taken by the government, thus calling into question the real capacity of the State to control the economy, to direct it on the chosen path.

INDEX

Keywords : China, liberalization, State, environmental policies, local collectivities

Mots-clés : Chine, libéralisation, État, politiques environnementales, collectivités locales

AUTEUR

MYLÈNE GAULARD

Mylène Gaulard est maître de conférences en économie et chercheur au CREG (Centre de recherche en économie de Grenoble), université Grenoble Alpes. Elle est titulaire d'un doctorat en sciences économiques de l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne. Par ailleurs, elle est l'auteur de nombreux articles sur la Chine et le Brésil, mylene.gaulard@gmail.com